

# Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino

*Trust over merit: the impact of presidential power concentration on public personnel management in Argentina*

**Mercedes Iacoviello y Mercedes Llano**

**Mercedes Iacoviello** es profesora de Posgrado de la Universidad de San Andrés, la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
E-mail: mercedesiacoviello@gmail.com

**Mercedes Llano** es Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
E-mail: mechidd@yahoo.com.ar

## resumen

El presente trabajo busca analizar el impacto del proceso de centralización del poder político presidencial registrado durante la pasada década (2003-2015) sobre las políticas de gestión de recursos humanos en la órbita de la Administración Pública Nacional. Este período de sistemática concentración de potestades en la figura del primer mandatario fue acompañado de una progresiva expansión de las capacidades de nominación a los efectos de garantizar la adhesión política de la burocracia al proyecto oficial. La flexibilización de las designaciones se constituyó en el principal recurso utilizado por los gobiernos para asegurar el liderazgo político sobre la burocracia. Los presidentes recurrieron, principalmente, a dos estrategias de nombramiento para expandir su margen de discrecionalidad: 1) la ampliación de la estructura de contrataciones transitorias por fuera del sistema de carrera; y 2) la colonización de los puestos jerárquicos por la vía de la transitoriedad y la excepción. La creciente utilización de estos mecanismos flexibles contribuyó a limitar la plena institucionalización de una burocracia profesional, incidiendo negativamente tanto en la dimensión del aparato estatal como en el desempeño gubernamental.

## summary

This paper analyzes the impact of centralization process of presidential political power during the last decade (2003-2015) on human resources management policies within the National Public Administration. This period of systematic concentration of powers in the hands of the president was accompanied by a progressive expansion of nomination capacities in order to guarantee the political adherence of the bureaucracy to the official project. The flexibilization of designations was the main resource used by governments to ensure political leadership over bureaucracy. The presidents mainly resorted to two appointment strategies to spread their margin of discretion: (1) the extension of the structure of transitional hiring outside the career system; and (2) the colonization of hierarchical positions through exception. The increasing use of these flexible mechanisms contributed to limit the full institutionalization of a professional bureaucracy, negatively affecting both the size of the state apparatus and government performance.

## palabras clave

patronazgo / servicio civil / burocracia pública / politización / administración pública

## keywords

patronage / civil service / public bureaucracy / politicization / public administration

## Introducción

La problemática relación entre política y burocracia pública es uno de los desafíos más distintivos de los Estados contemporáneos. Esa conflictiva interacción refleja las tensiones existentes entre valores democráticos y republicanos. El imperativo de asegurar la dirección política del aparato administrativo con el fin de garantizar la correspondencia entre resultados electorales y políticas públicas, en aplicación del principio democrático de gobierno, suele colisionar con el imperativo de establecer una esfera estable de neutralidad, autonomía y competencia técnica, sustentada en el mérito (Aberbach, Rockman y Putman, 1981: 3; Peters, 2000, cit. en Peters y Pierre, 2004: 3).

En el caso particular de las democracias presidenciales, esta balanza tiende a inclinarse hacia un mayor énfasis en el liderazgo político efectivo sobre la burocracia estatal en detrimento de la institucionalización de un sistema meritocrático. Ese control sobre la administración pública se ejerce a través de una vasta capacidad presidencial de nominación política que puede operar como una barrera a la profesionalización de la burocracia pública cuando esa potestad excede los límites de la razonabilidad.<sup>1</sup> La dirección política es un objetivo legítimo de la institución presidencial, pero el problema radica en los métodos utilizados para alcanzar tal finalidad así como también en el grado de expansión de esos poderes de nombramiento. En tal sentido, la aplicación de criterios de lealtad priorizándolos por sobre los criterios meritocráticos para la incorporación de agentes públicos y la propagación de las incorporaciones discrecionales hacia los distintos niveles de la jerarquía burocrática, constituyen las principales críticas a esas potestades presidenciales de designación (Ferraro, 2011: 153-154).

En las democracias latinoamericanas presidenciales la idea de una burocracia meritocrática nunca logró contrarrestar el reclamo de los primeros mandatarios por mantener un férreo control sobre la administración pública. Estos países han adoptado legalmente servicios civiles que reconocen cuotas relativamente reducidas de cargos de confianza<sup>2</sup>, pero ese límite es constantemente transgredido a través de prácticas informales orientadas a garantizar el manejo discrecional y político del aparato estatal. El alcance efectivo de las designaciones políticas en gran parte de los países de la región es inusual en otros sistemas presidenciales, como el americano, donde la proporción de cargos de confianza es acotada (0,25%), abarcando en muchos de estos casos desde las altas posiciones hasta puestos de menor escala (Ferraro, 2011: 153-154; Ferraro, 2010: 14). Ese elevado grado de politización de las burocracias latinoamericanas se pone de manifiesto en la baja institucionalización de los criterios de mérito para la incorporación y desvinculación de agentes públicos en varios sistemas de empleo público de la región, detectada a través de recientes mediciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Iacoviello y Strazza, 2014).<sup>3</sup>

De este modo, las fuertes presiones por mantener el dominio político de las administraciones públicas ha limitado la plena institucionalización de las burocracias estatales en la mayoría de las democracias presidenciales de la región. Los sistemáticos intentos por ampliar informalmente la capacidad de nombramiento discre-

cional del presidente o, en otras palabras, su poder de patronazgo<sup>4</sup>, para garantizar el control de las organizaciones públicas, ha favorecido la frágil implantación de sistemas de carrera. La extensión de tales potestades ha suscitado el arraigo de una serie de prácticas al margen de los arreglos formales que han contribuido a erosionar los servicios civiles adoptados legalmente.

Esa débil implementación de las burocracias meritocráticas latinoamericanas o su fuerte politización –la otra cara de la misma moneda– han sido asociadas a mayores niveles de corrupción, al predominio de prácticas que atentan contra la competencia electoral, al sobredimensionamiento del tamaño del aparato estatal, a la ineficacia gubernamental y a la parcialidad o inequidad de la administración pública (Geddes, 1996; Ferraro, 2011; Ramió y Salvador, 2005: 24; Heredia, 2002; O'Donnell, 2008; Llano, 2016).

La situación del servicio civil argentino no es ajena a esta realidad latinoamericana. Al igual que en las restantes democracias presidenciales de la región, en el país el patronazgo ha sido utilizado para consolidar el poder y gestionar flexiblemente y, de esa forma, asegurar la dirección política de la burocracia pública (Grindle, 2012).

El avance de los segmentos políticos sobre la administración pública se acentuó en la última década en el marco de un proceso de fuerte concentración del poder en el vértice del ejecutivo. Desde el año 2003 los sucesivos gobiernos kirchneristas pusieron énfasis en la necesidad de recomposición del poder del presidente, deteriorado partir de la crisis política, económica y social de 2001-2002, mediante la centralización política y operativa en la figura del jefe del ejecutivo (Ollier, 2010: 56; Cherny, Feierherd y Novaro, 2010; CIPPEC, 2011, en Iacoviello y Pando, 2015). Dicha reconstrucción de las potestades ejecutivas implicó la intensificación de los poderes de patronazgo en manos del presidente para afianzar el control de los recursos materiales e institucionales y así asegurar la respuesta (“*responsiveness*”) de las organizaciones estatales (Scherlis, 2009).

Los nombramientos discrecionales se constituyeron en el principal mecanismo para garantizar la adhesión de la burocracia hacia la máxima autoridad ejecutiva. El reclutamiento se centralizó en el presidente, principalmente a nivel de los altos cargos y, bajo ese paraguas se configuró una red piramidal de nominadores políticos en posiciones de menor jerarquía, cuyas decisiones de contratación debían sujetarse a los designios del primer mandatario. La lealtad personal, la afinidad ideológica y, en menor medida, el *expertise* técnico, fueron los criterios privilegiados por los gobiernos kirchneristas para distribuir los cargos estatales, reemplazando la membresía partidaria como condición para el nombramiento (Scherlis, 2009).

El gobierno recurrió a una serie de estrategias de nominación que contribuyeron a la marginación y desinstitucionalización de la burocracia de carrera (Grindle, 2012). La consolidación y extensión de un esquema de contrataciones flexibles paralelo a las estructuras administrativas estables, por un lado, y la penetración política del servicio civil a través de designaciones excepcionales y provisorias, principalmente a nivel de los cargos directivos, por el otro, se constituyeron en las principales válvulas de escape al sistema meritocrático.

Estos mecanismos flexibles utilizados para afianzar el control del presidente sobre las agencias públicas obstaculizaron el desarrollo de una burocracia profesional y autónoma. La priorización de los intereses políticos sobre la competencia e imparcialidad de la administración pública, tal como ocurre en la región, operó en detrimento de la modernización y la eficiencia administrativa (Spiller y Tommasi, 2011, 108-109; Iacoviello y Pando, 2015; Geddes, 1996).

En los próximos apartados se abordarán las dos principales estrategias de nominación utilizadas por los presidentes, durante el período analizado, para afirmar el liderazgo político sobre la burocracia pública así como también los efectos adversos que esta filtración del poder ejecutivo sobre el aparato estatal podría haber generado sobre el volumen de la burocracia y el desempeño gubernamental.

### **Esquivar la estructura de carrera**

La ampliación de las capacidades presidenciales de nominación se apoyó en el extenso uso de modalidades flexibles de contratación que contribuyeron a desarrollar apéndices burocráticos de las estructuras de carrera. La utilización de figuras transitorias no ha sido exclusiva de la gestión kirchnerista. Ante la desconfianza generalizada en la burocracia heredada, el gobierno radical, que asumió con posterioridad al advenimiento democrático, recurrió a las nominaciones provisorias para la instrumentación de programas y, posteriormente, el menemismo amplificó su uso a través de la institucionalización de un régimen de contrataciones temporarias de servicios personales autónomos a mediados de los noventa.<sup>5</sup> Pero la peculiaridad de esta última década radica en su exponencial crecimiento y su instrumentación para la dotación de personal en todas las áreas de políticas públicas (Iacoviello y Pando, 2015; Ferraro, 2006; Ferraro, 2011: 162).

La necesidad de incorporar profesionales y técnicos calificados de forma estacional para complementar la labor de la administración estable fue la justificación original para recurrir a estas nominaciones transitorias. Pero fue el congelamiento de vacantes vigente desde el 2000<sup>6</sup> el principal motivo aducido en el pasado decenio para argumentar su uso. Tales pretextos han sido utilizados coyunturalmente para enmascarar la funcionalidad política atribuida a las contrataciones temporarias (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2003). En el caso específico del período analizado, el estiramiento a lo largo del tiempo de una medida restrictiva de carácter excepcional fundada inicialmente en una situación de crisis, cuando la realidad económica del país presentaba claros signos de mejora, pone de manifiesto que se trató más bien de una estrategia para poder realizar libremente nominaciones discrecionales por fuera del sistema meritocrático.

Las contrataciones transitorias suministraron a las máximas autoridades democráticas ciertos niveles de flexibilidad para dirigir la burocracia en un marco de crecientes funciones estatales cuyo cumplimiento requiere la rápida incorporación de agentes (Iacoviello y Pando, 2015). Ante su utilidad para garantizar la lealtad de la burocracia hacia el líder y su proyecto político, los dispositivos temporarios se transformaron en el mecanismo regular de ingreso al Estado nacional (Scherlis, 2009).

Los miembros de esta burocracia paralela eran incorporados a través de una diversidad de modalidades que abarcaban desde contratos con dependencia laboral a plazo fijo<sup>7</sup> hasta contratos sin dependencia laboral<sup>8</sup> que comprendían vinculaciones bajo locación de servicios personales autónomos o de obra, entre otros, cuyo peso relativo fue variando en el tiempo. Estos regímenes tendían a contemplar la exigencia de requisitos ligados a la idoneidad para el ejercicio del cargo en cuestión y sólo en algunos casos preveían la aplicación de sistemas de acceso competitivos, pero en general, no ofrecían suficientes garantías contra la discrecionalidad y la politización (Spiller y Tommasi, 2011: 109; Iacoviello y Pando, 2015).

La incremental gravitación del personal temporario en el empleo total suscitó fuertes presiones sindicales por revertir dicha tendencia. A mediados de 2000, el gobierno puso en marcha un proceso de desprecariación consistente en el traspaso de los contratos autónomos (sin relación de dependencia) hacia modalidades de naturaleza transitoria (con relación de dependencia) que implicaban el reconocimiento de mayores derechos laborales<sup>9</sup>, con la expectativa de acotar el uso de estas figuras a un 15% del empleo permanente.<sup>10</sup> Complementariamente, se dispuso un proceso de descongelamiento escalonado de cupos de vacantes para la provisión de puestos vía concursos.<sup>11</sup>

Pero estas medidas no lograron contrarrestar la progresiva primacía de las contrataciones temporarias como medio de ingreso a la administración pública nacional. En todo caso, sólo varió la injerencia de los distintos regímenes temporarios. Cabe reconocer los beneficios de haber pasado a formatos de contratación con mayor nivel de protección social y previsional.<sup>12</sup> Pero también es cierto que, en lugar de disminuir el volumen de estas contrataciones transitorias, su participación sobre el empleo permanente fue cada vez mayor y superó significativamente la proporcionalidad fijada legalmente. Este tipo de vinculaciones transitorias creció a un ritmo sostenido y acelerado en la última década. Desde el año 2004 hasta el 2014 estas modalidades contractuales aumentaron un 260% y su peso sobre el empleo estable pasó de representar el 20,3% al 57,3% en dicho período, sobrepasando el 15% previsto por la normativa vigente (Ver Cuadro N° 1).

Si se desagregan los datos por jurisdicción, se advierte la ascendente gravitación de los contratados sobre el personal de planta en todas las dependencias durante transcurso del período analizado, a excepción de AFIP. Incluso, en una gran parte de las reparticiones, el peso de las vinculaciones flexibles es marcadamente predominante. En este sentido, por ej., los contratados en el Ministerio de Desarrollo Social pasaron de representar un 60% más que los empleados de planta en 2004 a sextuplicarlos en 2014 (Ver Cuadro N°2).

**Cuadro N° 1: Evolución de la participación de contratados sobre el empleo permanente y transitorio**

Año	Personal perm. + transit.	Contratados	Contratados/Personal perm. + transit. (%)
2004	93.235	18.900	20,3
2005	93.915	22.491	23,9
2006	93.127	26.742	28,7
2007	99.394	32.043	32,2
2008	102.170	36.187	35,4
2009	108.619	40.213	37,0
2010	111.579	44.429	39,8
2011	114.531	51.215	44,7
2012	117.727	53.740	45,6
2013	118.094	61.381	52,0
2014	118.851	68.142	57,3

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2004 a 2014, Cuadro *PEN y otros entes del Sector Público no Financiero. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos clasificados según modalidad de empleo y sexo* (4° trimestre). \* Incluye los contratados sin relación de dependencia (Dec. 2.345/08) y con relación de dependencia (Dec. N° 1.421/02). \* Sólo se analiza personal civil, las fuerzas armadas y de seguridad no están contabilizadas.

Prácticamente todos los organismos públicos recurrían habitualmente a las figuras provisorias para incorporar agentes y, ese uso fue cada vez más asiduo en la mayoría de las áreas. No obstante, algunas jurisdicciones tendían a concentrar un volumen superior de contratados. Los ministerios que registraban las proporciones más elevadas de contrataciones sobre el empleo total de la jurisdicción eran los de Salud (13%), Desarrollo Social (12,7%), Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (12,2%), Interior y Transporte (12,2%) y Agricultura, Ganadería y Pesca (9,8%) (Ver Cuadro N° 3).

Este esquema de vinculaciones flexibles fue complementado con el progresivo uso de “contrataciones satélite” con fundaciones o universidades que se instrumentaban vía convenios de cooperación, cuyo dimensionamiento no es posible calcular por la falta de información centralizada sobre esta modalidad de vinculación laboral (Llano, 2016; Iacoviello y Pando, 2015).

De este modo, una de las estrategias sobre las que se apoyó el objetivo de afianzar el control político de la burocracia consistió en eludir el servicio civil meritocrático mediante la intensificación del uso de mecanismos flexibles de contratación en casi todas las áreas de gobierno.

## **Estrategia de nominación 2: poblar las altas posiciones**

La ampliación de las oportunidades de patronazgo no ha descansado únicamente en la aplicación incremental de dispositivos flexibles para eludir las regulaciones del sistema de carrera, también ha reposado en la politización de la alta dirección pública a través de prácticas informales.

**Cuadro N° 2: Razón contratados sobre personal permanente y transitorio por jurisdicción. Años 2004 y 2014**

Jurisdicción	2004			2014		
	Contrat.	Perm. y transit.	Razón	Contrat.	Perm. y transit.	Razón
<b>M. de Desarrollo Social</b>	2.708	1.642	1,6	8.683	1.325	6,55
<b>JGM</b>	302	868	0,3	2.165	1.190	1,82
<b>M.de Econ.y Finanzas Púb.</b>				4.223	2.361	1,79
<b>Presidencia de la Nación</b>	1.424	4.284	0,3	5.130	3.194	1,61
<b>M. de Planific. Federal, Inversión Pública y Ss.</b>	1.807	7.152	0,3	8.332	5.263	1,58
<b>M. de Salud</b>	2.266	5.935	0,4	8.873	7.857	1,13
<b>M. de Educación</b>	1.137	7.109	0,2	1.149	1.041	1,10
<b>M. del Int. y Transporte</b>				7.317	7.985	0,92
<b>M. de Rel. Exteriores y Culto</b>	440	1.737	0,3	1.354	1.639	0,83
<b>M. de Industria</b>				758	985	0,77
<b>INCAA</b>	95	218	0,4	248	345	0,72
<b>M. de Agric., Ganad. y Pesca</b>				6.648	10.057	0,66
<b>M. de Turismo</b>				1.016	1.566	0,65
<b>M. de Trab., Empl y Seg. Soc.</b>	2.350	6.263	0,4	5.934	15.011	0,40
<b>UESTY</b>				1	5	0,2
<b>M. de Ccia., Tecn.eInnov.</b>				1.831	11.053	0,17
<b>M. de Justicia y Der.Hum.</b>	13	9.270	0,0	501	14.770	0,03
<b>AFIP</b>	502	19086	0,0	235	21.864	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a datos del 4° trimestre incluidos en los cuadros 19 y 20 Boletín Fiscal 2004 (4° trim.) y en los cuadros 23 y 24 del Boletín Fiscal 2014 (4° trim.).

\* Se excluyen los Ministerios de Defensa y Seguridad donde se desenvuelve el personal militar y de seguridad no contemplado en el trabajo y las jurisdicciones cuyas transformaciones estructurales podrían desvirtuar el análisis.

Los presidentes han buscado alinear la burocracia a las directivas del gobierno y distribuir beneficios a actores políticos y económicos relevantes mediante la nominación discrecional de los ocupantes de los cargos jerárquicos (Geddes, 1996). El avance político sobre las franjas ejecutivas ha sido una práctica frecuente, pero a partir de la crisis de 2001 se intensificó y adquirió características prácticamente masivas. La excepción y la provisionalidad se transformaron en la regla, mientras que los concursos se convirtieron en la excepción para la cobertura de altas posiciones (Iacoviello y Zuvanic, 2006: 77).

La situación de los segmentos ejecutivos incluidos en el SINAPA (Decreto 993/91), modificado por el SINEP (Decreto 2098/08), reflejaba claramente tal tendencia. Alrededor del 90% de las máximas posiciones directivas alcanzadas

**Cuadro N° 3: Distribución de contratados por jurisdicción- Año 2014**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Distribución 2014 (%)</b>
<b>Ministerio de Salud</b>	13,0
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	12,7
<b>Ministerio de Planif. Federal, Inversión Pública y Ss.</b>	12,2
<b>Ministerio del Interior y Transporte</b>	10,7
<b>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca</b>	9,8
<b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</b>	8,7
<b>Presidencia de la Nación</b>	7,5
<b>Ministerio de Economía y Finanzas Públicas</b>	6,2
<b>Ministerio de Defensa</b>	4,9
<b>Jefatura de Gabinete de Ministros</b>	3,2
<b>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva</b>	2,7
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</b>	2,0
<b>Ministerio de Educación</b>	1,7
<b>Ministerio de Turismo</b>	1,5
<b>Ministerio de Industria</b>	1,1
<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>	0,7
<b>Ministerio de Seguridad</b>	0,6
<b>INCAA</b>	0,4
<b>AFIP</b>	0,3
<b>Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá- UESTY</b>	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del 4° trimestre incluidos en los cuadros 23 y 24 del Boletín Fiscal 2004 (4° trim.).\* No han sido incluidos algunos Ministerios en la columna correspondiente al año 2004 porque fueron creados con posterioridad a esa fecha.

por dicho escalafón fueron designadas de manera transitoria, cuando la normativa vigente preveía la aplicación de mecanismos de selección abierta para su ejercicio por el término de 5 años (prorrogable por dos años en función del desempeño). De ellos, el 50% de los directores nacionales y el 66% de los directores generales en funciones hacia fines de 2014, habían sido nominados por la vía de la excepción, omitiendo en muchos casos los requisitos para el acceso a tales puestos, principalmente, aquellos ligados a la especialización en campo afín y a la experiencia laboral en la materia, no así a la titulación universitaria<sup>13</sup>, mientras que los altos directivos incorporados a través de concursos representaban una minoría que fue en franco declive en los últimos años. Desde la implementación del sistema en



1993, sólo el 5% del total de convocatorias para funciones ejecutivas se registró durante los años 2004-2008<sup>14 15</sup> (Pomares *et al.*, 2015; ONEP, 2009).

La ampliación informal de los poderes de nominación presidencial hacia los cargos directivos fue una política contundente de la pasada década. La exclusión de las posiciones jerárquicas de los procesos de descongelamiento<sup>16</sup> reflejaba claramente la prioridad asignada por el gobierno a la ocupación de tales puestos en base a criterios de confianza, compromiso, lealtad y, ocasionalmente, *expertise* para afirmar la adhesión política de la burocracia.

## El revés del patronazgo

La expansión de las capacidades de nominación política ha sido comúnmente asociada al sobredimensionamiento del tamaño del aparato estatal así como también a la baja competencia de la burocracia pública.

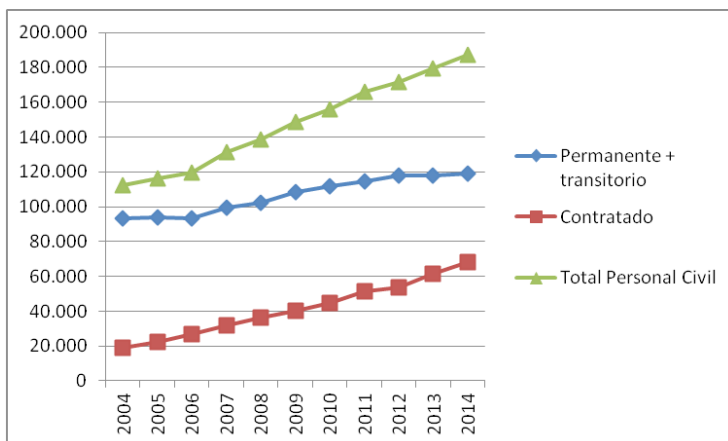
En la región, autores como Geddes (1996) han remarcado que el uso político de los puestos públicos ha favorecido un incremento extraordinario de la dimensión de la burocracia. De la misma manera, en otros casos de arraigada politización, como el americano de fines del SXIX e inicios del SXX o las democracias mediterráneas contemporáneas, se ha vinculado la extensión del patronazgo al crecimiento de la fuerza laboral en el ámbito público o, al menos, a una propagación desmedida de áreas políticas en menoscabo de otras de naturaleza más técnicas (Prats i Catalá, 2014, 6-7; Johnson y Libecap, 1994: 7, 17; Sotiropoulos, 2009: 413-414).

En lo que respecta a Argentina, la consolidación de los poderes de patronazgo presidencial en la última década fue acompañada de un sostenido aumento del tamaño de la burocracia en términos de volumen y de gasto.

El personal civil en su conjunto (permanente, transitorio y contratado) ascendió un 67% en el período 2004-2014 en términos absolutos, incrementando a un ritmo desproporcionadamente mayor el colectivo de contratados (260%) sobre el de agentes de planta (27,5%) (Ver Gráfico N°1). Incluso, esta tendencia también se reitera si se analiza la variación del volumen de empleo público en términos relativos. En tal sentido, el peso del personal civil federal sobre la población saltó de 0,29 en 2004 a 0,44 en 2014.<sup>17</sup>

Este mayor crecimiento relativo del personal temporario respondía a la preferencia de los gobiernos kirchneristas por formatos de contratación que permitieran priorizar la sintonía con el proyecto político presidencial, el cual implicaba la progresiva asunción de funciones estatales. En lugar de canalizar por la vía de las estructuras estables esos expansivos roles que con el tiempo fueron alcanzando altos grados de institucionalización, el gobierno optó por la sistemática flexibilización de las nominaciones para contar con una administración “comprometida con el modelo”. Ante un estilo presidencial pragmático, la urgencia por instrumentar ciertos programas pudo haber operado con frecuencia como detonante para la ampliación de los nombramientos discrecionales, pero sobre todo el disparador parece haber sido el interés por esquivar una burocracia heredada de dudosa confiabilidad, mediante la incorporación de leales consustanciados con el proyecto presidencial, en un contexto de extensión de la presencia estatal.

**Gráfico N°1: Evolución personal civil total, permanente y transitorio y contratados. Años 2004 a 2014**



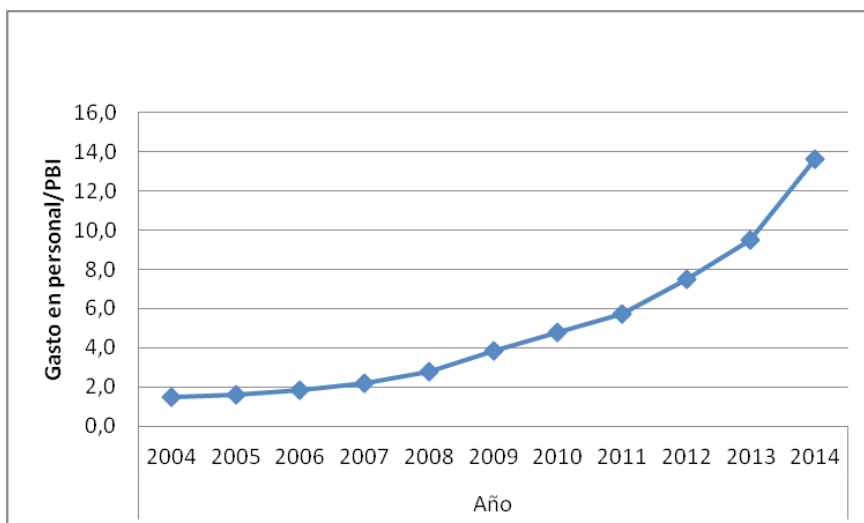
Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2004 a 2014; Cuadro *PEN y otros entes del Sector Público no Financiero. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos clasificados según modalidad de empleo y sexo* (4° trimestre). \* Se excluye personal militar y de seguridad.

El redimensionamiento del tamaño de la administración central se tradujo también en un incremento del gasto público para su sostenimiento. Si bien el peso de la nómina salarial sobre el gasto total se mantuvo a un nivel constante del 11% entre los años 2004 y 2014, las erogaciones en personal civil pasaron a representar del 1,5 al 13,6% del PBI en el período analizado (Ver Gráficos N° 2 y N° 3).

La falta de *expertise* y capacidad de la burocracia han sido otros de los efectos adversos atribuidos al patronazgo (Skowronek, 1982; Iacoviello y Strazza, 2011: 74). La priorización asignada por los presidentes al fortalecimiento del apoyo político a su proyecto o partido, a través del uso político de los cargos públicos, operaría en detrimento de la introducción de competencia técnica al aparato administrativo en la región (Geddes, 1996).

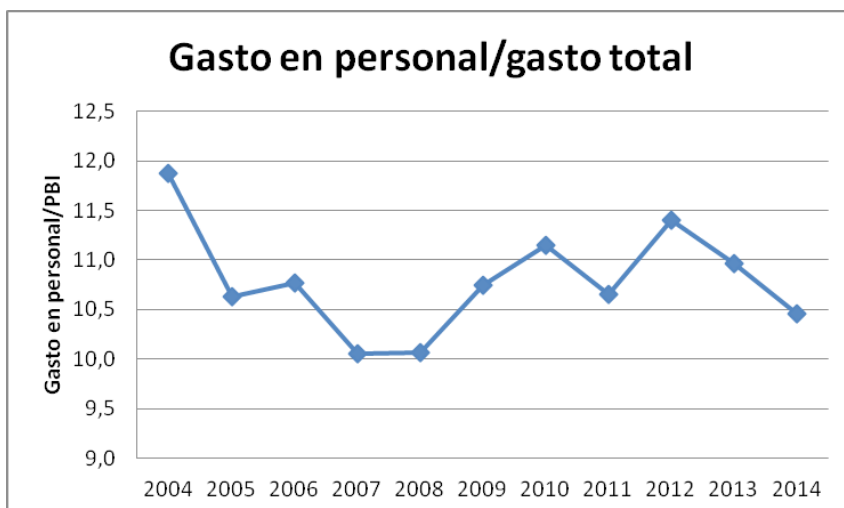
Para explorar en qué medida las nominaciones políticas podrían haber afectado las capacidades del Estado argentino, se recurrió a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial. La Efectividad Gubernamental es una de las seis dimensiones comprendidas por el *Worldwide Governance Indicators* (WGI), y se construye como un indicador agregado que mide la competencia de la burocracia, su independencia de las presiones políticas y la calidad en la provisión de servicios públicos. En términos de este indicador, Argentina registró un descenso de 15 puntos en una escala de 0 a 100 durante esta etapa de ramificación de las oportunidades de patronazgo, bajando de 59 puntos en 2003 a 44 puntos en 2013. Estos datos sugieren que la reducción de la eficacia estatal podría haber estado vinculada al avance del poder político sobre la esfera administrativa.

**Gráfico N° 2: Evolución gasto en personal sobre PBI. Años 2004-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2004 a 2014 e INDEC.

**Gráfico N°3: Evolución gasto en personal sobre erogaciones totales.  
Años 2004-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2004 a 2014

Así, el aumento del volumen del empleo público y la disminución de la eficiencia parecieran ser las externalidades del proceso de continua propagación de las capacidades de nombramiento del presidente experimentado en los últimos años en el país. Estas serían las contrapartidas de una burocracia que devino progresivamente más militante.

## Conclusiones

El proceso de concentración del poder presidencial registrado en la última década en Argentina fue acompañado de una progresiva extensión de las capacidades de nominación del jefe del ejecutivo para garantizar la lealtad política de la burocracia pública al proyecto oficial.

Los últimos gobiernos encontraron en la flexibilización de los nombramientos un aliado para controlar el aparato estatal y afianzar su poder político. La expansión de una estructura de modalidades de contratación flexible por los contornos del sistema de carrera, por un lado, y la colonización de las altas posiciones del servicio civil por la vía de la transitoriedad y la excepción, por el otro, fueron las principales estrategias utilizadas por los presidentes para ampliar el margen de discrecionalidad en los nombramientos.

El avance del poder político sobre la burocracia pública por la vía de las nominaciones transitorias o la ocupación discrecional de los segmentos directivos ha sido una práctica recurrente en nuestro país, pero la nota distintiva del pasado decenio ha sido la magnitud que ha alcanzado tal fenómeno. El uso de los contratos temporales creció a niveles inusuales a lo largo de prácticamente todas las áreas de políticas públicas, transformándose en el principal mecanismo de ingreso a la administración pública nacional en los últimos años. Al mismo tiempo, las designaciones provisorias y excepcionales se transformaron en la regla para el ejercicio de los puestos directivos.

Esta arrolladora tendencia flexibilizadora limitó la institucionalización de una burocracia meritocrática, afectando por tanto la dimensión como la capacidad de la administración pública.



## Referencias

1. Peters y Pierre (2004: 2) señalan que todos los servicios civiles reconocen cierto nivel de involucramiento político considerado como adecuado, los problemas de politización se presentan cuando se exceden esos límites de aceptabilidad.
2. La tasa de nominaciones políticas formales alcanza el 3% en la región, valor que incluso se reduce al 1% si se excluyen los países en los que la proporción de puestos de confianza prevista por ley es alta, como Guatemala (17,76%), Brasil (9,52%) y Bolivia (9%) (Iacoviello, 2006: 542-543, 571-572).
3. Los países latinoamericanos alcanzan un promedio de 42/100 puntos del índice de mérito medido por el BID, indicador agregado que evalúa en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos y profesionales a efectos de reclutar, seleccionar a los empleados y removerlos de una organización; y 11 de los 16 países incluidos en el estudio, obtienen valores por debajo de ese promedio regional (Iacoviello y Strazza, 2014, 47-48).
4. El patronazgo es una práctica informal que consiste en realizar discrecionalmente nombramientos en

cargos no electivos para fines estrictamente personales o políticos (Grindle, 2012).

5. Ver Ley 24.447/95.

6. Tal disposición fue prevista por la Ley de Presupuesto N° 25.237.

7. Esta categoría incluye los contratos con relación de dependencia previstos por el art. 9° de la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164, y su Decreto Reglamentario N° 1421/02, así como también los regulados mediante la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.

8. Esta categoría abarca a las contrataciones bajo locación de servicios personales autónomos (Decreto 1184/01, Decreto 2345/08 o programas financiados internacionalmente) o de obra, entre otras.

9. Los Decretos 707/05, 2031/06 y 480/08 determinaron que las personas contratadas bajo el régimen previsto por el decreto N° 1184/01, cuyos honorarios mensuales alcanzaran determinados montos por dedicación completa, fuesen incorporadas, en tanto continuaran las razones de servicio, por medio de las modalidades previstas tanto en el art. 9° de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (25.164), y su Decreto Reglamentario N° 1421/02, como en la Ley de Contrato de Trabajo (20.744). Esta decisión fue reforzada en el Convenio Colectivo General, suscripto mediante el Decreto 214/06, en el cual el gobierno ratificó su compromiso de promover acciones orientadas a limitar formas de contratación distintas a las previstas en el art. 9° de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público y las correspondientes a la Ley de Contrato de Trabajo (Iacoviello y Pando, 2015).

10. El art. 156 del Convenio Colectivo General para el Sector Público (Decreto 214/06) determinó que en cada dependencia el personal contratado por tiempo determinado, según las modalidades previstas por la Ley Marco de Empleo Público (N° 24.185) y la Ley de Contrato de Trabajo (20.744), no podría superar el 15% de puestos de planta permanente.

11. El descongelamiento se instrumentó a partir de la sanción del art. 7° de la Ley N° 26.337/07, art. 7° de la Ley N° 26.422/08, art. 7° de la Ley N° 26.422/08 y art. 7° de la Ley N° 26.895/13 mediante los cuales se facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a autorizar, en forma debidamente fundada, las excepciones a la prohibición de cubrir cargos vacantes en el ámbito de la Administración Pública Nacional. En este marco, a través de la DEA 506/09 se habilitó la provisión de 1000 cargos vacantes y, posteriormente, vía la DEA 1126/12 se procedió a descongelar otros 5000 puestos, hasta concluir el proceso con la autorización para ocupar 7500 posiciones más mediante la DEA 609/14 (Iacoviello y Pando, 2015).

12. El proceso de normalización de los contratados incidió en la preeminencia de los regímenes de acceso de este colectivo de agentes. La cantidad de contrataciones realizadas por la vía del decreto 1184/01 (sin relación de dependencia laboral) se redujo de 14.555 en el 2002 a 2.725 en el 2008, mientras que las incorporaciones realizadas por la vía del decreto 1421/02 (con relación de dependencia laboral) ascendieron de 90 en el 2002 (año de aprobación de la norma) a 26.037 en el 2008 (Salas, 2010).

13. Los datos han sido extraídos del Informe denominado *¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional*, publicado por CIPPEC en marzo de 2015 (Pomares *et al.*, 2015). El estudio se basó en el relevamiento de las actas de designación de los direcciones nacionales y generales en funciones a octubre de 2014 (N=385).

14. Datos calculados a partir del Cuadro N° 2 incluido en el informe denominado *Los Procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Decreto 993/91, T.O.1995. Características Significativas de los Procesos Convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008*.

15. Incluso, al hacer extensivo también el análisis hacia niveles de jefatura inferiores, cuya cobertura requiere la instrumentación de mecanismos competitivos de selección cerrados, se pone de manifiesto la preponderancia de los mecanismos discrecionales sobre los meritocráticos para su ocupación. De una encuesta realizada tanto a directivos de rangos superiores como intermedios en los años 2011/12, surge que casi la mitad ingresó mediante designaciones transitorias, mientras que sólo el 23,1% concursó el cargo. Además, del estudio se desprende que los niveles educativos de los ejecutivos no necesariamente se corresponden con las credenciales académicas asociadas a los correspondientes niveles escalafonarios.

16. Ver art. 3° de la DEA 506/09 y art. 1° DEA 1126/12.

17. Indicadores calculados a partir de los datos proporcionados por el Boletín Fiscal, INDEC y DEIS.

## Bibliografía

- J. D. ABERBACH, R. D. PUTMAN y B. A. ROCKMAN (1981), *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*, Estados Unidos, Harvard University Press.
- O. AUTÓN (2011), “Empleo, Negociación Colectiva y Modalidades Contractuales en el Sector Público Nacional”, VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, 6 al 8 de julio.
- N. CHERNY, G. FEIERHERD y M. NOVARO (2010), “El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)”, en *América Latina Hoy*, Vol. 54.
- M. DE LUCA (2012), “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en A. MALAMUD y M. DE LUCA (Coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- A. FERRARO (2011), “A splendid ruined reform: the creation and destruction of a civil service in Argentina”, en A. MASSEY (Ed.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar.
- A. FERRARO (2010), “From War-Making to the Cage of Reason. Two Logics of State Building in Spain and Latin America”, Salamanca, manuscrito.
- A. FERRARO (2006), “Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 2.
- B. GEDDES (1996), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Estados Unidos, University of California Press.
- M. GRINDLE (2012), *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- B. HEREDIA (2002), “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis”, Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.
- M. IACOVIELLO (2006), “Análisis comparativo por subsistemas”, en K. ECHEBARRÍA (Ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC, BID.
- M. IACOVIELLO y D. PANDO (2015), “La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional”, en C. ALBA y G. PETERS (Eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).
- M. IACOVIELLO y L. STRAZZA (2014), “Diagnóstico del servicio civil en América Latina”, en J. C. CORTÁZAR VELARDE, M. LAFUENTE y M. SANGINÉS (Eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*, Washington DC, BID.
- M. IACOVIELLO y L. STRAZZA (2011), “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Año 11, N° 16.
- M. IACOVIELLO y L. ZUVANIC (2006), “Síntesis del Diagnóstico Caso Argentina”, en K. ECHEBARRÍA (Ed.), *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*, Washington DC, BID.
- M. IACOVIELLO, L. ZUVANIC y M. TOMMASI (2003), “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- R. N. JOHNSON y G. D. LIBECAP (1994), *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- M. LLANO (2016), “Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región”, Tesis de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscripto a la Universidad Complutense de Madrid.
- G. O'DONNELL (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, octubre.
- M. OLLIER (2010), “La reinención del presidencialismo. El caso argentino en perspectiva sudamericana”, en *Democracia Intercultural y Representación Política en América Latina*, Bolivia, PNUD e IDEA.
- ONEP (2009), Los Procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión

Administrativa. Decreto 993/91, T.O.1995. Características Significativas de los Procesos Convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008.

G. PETERS y J. PIERRE (2004), "Politicization of the civil service: concepts, causes, consequence" en G. PETERS y J. PIERRE (Eds.), *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*, Nueva York, Routledge.

J. POMARES, M. LEIRAS, M. PAGE, S. ZÁRATE, J. MIGNONE, B. ABDALA (2015), "¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, N°147, Buenos Aires, CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1130.pdf>

J. PRATS I CATALÁ (2014), "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional", Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, Universidad Oberta de Catalunya. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CATALA,%20Joan%20-%20Del%20clientelismo%20al%20merito.pdf>.

C. RAMIÓ y M. SALVADOR (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.

E. SALAS (2010), "Modernización del Empleo Público Federal Argentino: Negociación Colectiva y Mejora en la Calidad de los Servicios Públicos", Seminario Internacional: Innovación y Calidad en la Administración Pública, una perspectiva para el desarrollo sostenible de nuestras naciones, XV Foro de la Función Pública de Centroamérica.

G. SCHERLIS (2009), "Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party", Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

M. SERRAFERRO (2012), "Presidencia y Vicepresidencia: otra difícil combinación", en A. MALAMUD y M. DE LUCA (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

D. SOTIROPOULOS (2009), "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective", en *West European Politics*, Vol. 27, N° 3.

P. SPILLER y M. TOMMASI (2011), "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?", en C. SCARTASCINI, P. SPILLER, E. STEIN, y M. TOMMASSI (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, BID.

S. SKOWRONEK (1982), *Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

L. ZUVANIC y M. IACOVIELLO (2010), "La burocracia en América Latina", en *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 58-59.

## Sitios consultados

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Recibido: 06/03/2017. Aceptado: 30/06/2017.

Mercedes Iacoviello y Mercedes Llano, "Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 33, enero-junio 2017, pp. 91-105.